

VOL .
II

AFIRMA R

O

UTUR O

**POLÍTICAS
PÚBLICAS
PARA
PORTUGAL**

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL,
ECONOMIA, TERRITÓRIO E AMBIENTE



**FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN**

ÍNDICE

VOLUME II: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, ECONOMIA, TERRITÓRIO E AMBIENTE

1. AFIRMAR O FUTURO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PORTUGAL 04
Viriato Soromenho-Marques e Paulo Trigo Pereira

PARTE I: ECONOMIA REAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2. ACABOU A CRISE DO EURO? 18
Paul de Grauwe

3. GERIR A DÍVIDA PÚBLICA NA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA 40
Ricardo Reis

4. FINANCIAMENTO, INVESTIMENTO E COMPETITIVIDADE 58
João Leão

- COMENTÁRIO 110
Ricardo Cabral

5. MERCADO DE TRABALHO: ATORES E POLÍTICAS PARA O SÉCULO XXI 116
Mário Centeno e Álvaro A. Novo

- COMENTÁRIO 142
Francisco Lima

6. INOVAÇÃO, INVESTIGAÇÃO & DESENVOLVIMENTO E RELAÇÕES UNIVERSIDADE-EMPRESA 146
Manuel Caldeira Cabral

- COMENTÁRIO 192
Ricardo Paes Mamede

PARTE II: TERRITÓRIO, ORDENAMENTO E AMBIENTE

7. O TERRITÓRIO E AS CIDADES EM PORTUGAL: FILHOS DE UM DEUS MENOR?	198
João Seixas e Teresa Sá Marques	
• COMENTÁRIO	230
Ana Barroco	
8. TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CULTURA E INOVAÇÃO	234
António Figueiredo e Elisa Pérez Babo	
• COMENTÁRIO	264
Sandro Mendonça	
9. ENERGIA: OPORTUNIDADES PARA PORTUGAL	268
Eduardo de Oliveira Fernandes e Carlos Pimenta	
• COMENTÁRIO	310
Jorge Vasconcelos	
10. POLÍTICAS DE AMBIENTE: VENCER OS IMPASSES COM UMA AGENDA PARA O FUTURO	314
Luísa Schmidt	
11. AMBIENTE E TERRITÓRIO: PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM FUTURO	328
João Ferrão	
• BIOGRAFIAS	338



INTRODUÇÃO

A reflexão em torno das dimensões do território e das cidades é aqui estruturada para "um país relativamente pequeno mas diversificado, com uma fraca taxa de crescimento e uma capacidade limitada em matéria de despesa pública, marcado por uma longa tradição de governação centralizada e pela falta de órgãos regionais eleitos" (OCDE, 2008, p. 13). Tal reflexão exige duas premissas: o reconhecimento das profundas transformações operadas na sociedade, na economia e no território português nas últimas décadas, com amplas consequências nas dinâmicas de habitat, de produção e de desenvolvimento, e consequentemente nas suas redes e centralidades; e o repensar do posicionamento político-epistemológico do território, como ativo relevante e mesmo decisivo, no desenvolvimento das estratégias, das políticas e das estruturas político-administrativas nacionais.

As consequentes abordagens em torno de temáticas mais específicas e concretas, tais como o ordenamento do território, as políticas regionais, a reabilitação urbana e as políticas de cidades, a participação pública e, enfim, a própria reforma do Estado, colocam-se sobretudo perante estes pilares de reflexão. Vivemos hoje "tempos de fronteira", o que exige visões de "tempos longos". Havendo assim a necessidade de assimilar de forma clara a natureza e o posicionamento dos ativos e das políticas dos multifacetados sistemas e subsistemas territoriais portugueses. Sobretudo, após algumas décadas de desenvolvimento de carácter muito dispar (inter e intra-sistemas), e de um considerável descompasso entre tentativas de imposição de alguma racionalidade político-espacial, e estruturas político-sociais de considerável organicidade e instabilidade. Na verdade, os modelos de desenvolvimento territorial prosseguidos em Portugal nas décadas mais recentes têm resultados altamente paradoxais. Temos um país mais urbano, mas sobretudo mais suburbano, ou periurbano. Em paralelo com os fortes *inputs* de infraestruturação, mantém-se uma elevada exposição e frágil sustentabilidade de muitos sistemas territoriais. As estruturas de consumo – de energia, de água, de solo, de equipamentos e infraestruturas públicas – mantêm-se demasiado elevadas. Enfim, após um árduo caminho no sentido de uma maior coesão e da dotação de melhores ha-

bilitações e qualificações na sociedade – pelo menos até 2009 – contrapõe-se uma contínua fragilidade na afirmação e na competitividade da maioria dos territórios.

Por seu lado, a maioria das decisões políticas com impactos territoriais marcantes, numa administração fortemente centralista, mantêm-se baseadas em suportes “tecnicistas” e em “eficiências uni-sectoriais”; menosprezando de forma contínua o essencial carácter múltiplo e sistémico de cada território. As escalas de governação subnacionais (autarquias) mantêm bases relativamente débeis – e desequilibradas – na conjugação de competências com recursos; bem como permanentes dificuldades de trabalho em rede embora este seja um paradigma em importante mutação. Finalmente, aos profundos impactos da presente crise – sentidos notavelmente nos territórios e condições (sub)urbanas, de baixa densidade e de despovoamento acelerado – somam-se agora os impactos das políticas de austeridade, que alastram de forma decisiva as manchas espaciais da crise (Ferrão 2012, Seixas et al, 2014). E, em paralelo, assiste-se ao surgimento e gradual desenvolvimento de dinâmicas de inovação e de práticas transformadoras de carácter muito estimulante – estas acontecendo, sobretudo, onde se conjugam densidades razoáveis de massa crítica, de habilitações profissionais, e de apoios por parte de estruturas públicas.

Impõe-se repensar quais deverão ser os principais *drivers* para o desenvolvimento, face às novas configurações globais e locais. Num contexto global de alterações climáticas, crise energética, crise económica, crise financeira, envelhecimento demográfico e reforço das disparidades sociais, novos processos de mudança têm necessariamente de ser dinamizados.

Esclarece-se, antes de mais, que a reflexão analítica aqui proposta não envolve – deliberadamente – uma visão absoluta ou integral do território, o que exigiria a inclusão das dimensões terrestre, marítima e mesmo os espaços aéreos e do subsolo. A abordagem aqui proposta concentra-se nas dimensões terrestres – embora estas, nas suas dinâmicas e transformações, influenciem a geografia, a sociedade e a economia no seu todo, e de forma decisiva.

Quatro dimensões – ou grandes questões – são elencadas de seguida neste texto; procurando sistematizar-se, para cada uma, as principais linhas de debate e de prospetiva: 1 • Como desenvolver uma política de cidades e de metrópoles, fazendo escolhas entre o reforço de eficiências e a promoção de equidade sócio-espacial? 2 • Entendendo-se o território como um relevante ativo nacional, devemos privilegiar os “campeões nacionais” ou antes uma solidariedade inter-regional, num país com fortes assimetrias de ocupação do espaço? 3 • Ordenar o território em cenários de crise e de transição exigirá uma desregulação para o crescimento, ou antes um planeamento *soft* a favor de uma transição de ordem mais socio-ecológica? 4 • Que novos princípios e padrões para um ordenamento do território mais próximo dos

espaços pertinentes, mais participante e colaborativo, e mais coordenável entre distintos níveis e sectores de governação?

7.1. CIDADES E METRÓPOLES: AS DINÂMICAS-CHARNEIRA

A questão de partida que aqui se propõe é a seguinte: Como desenvolver uma política de cidades – e de metrópoles – em Portugal, fazendo escolhas entre o reforço de eficiências e a promoção da equidade sócio-espacial?

As cidades têm uma crescente atenção por parte das agendas política, académica e mediática; não só porque concentram uma proporção crescente da população mas também porque é nelas que alcançam maior expressão muitas das formas extremas tanto de ameaças (emissão de gases de estufa, congestão de tráfego, pandemias, pobreza, solidão, etc.) como de oportunidades (redes de informação, de conhecimento, de criatividade e de inovação) que caracterizam as sociedades contemporâneas. Estas situações, num contexto de forte contração do investimento público e privado, têm levado diversos países a desenvolver políticas de cidade, visando uma melhor coordenação entre instrumentos de política e uma maior cooperação entre diferentes atores públicos, privados e não-governamentais, com o objetivo de garantir estratégias para uma qualidade de vida urbana digna e sustentável, e nesse sentido intervenções urbanas mais eficientes que resolvam problemas e criem oportunidades.

Como escreveu o urbanista François Ascher (2001) ao elencar princípios basilares para um novo urbanismo do século XXI, a revolução urbana a que hoje assistimos – que se sucede à expansão massiva e fractal da urbe metropolitana decorrente dos diferentes períodos industriais – e que se encontra presentemente a reestruturar lugares, tempos e fluxos, converteu-se numa chave indispensável para o nosso futuro comum. Tornou-se evidente a necessidade de se proceder a uma ampla reafirmação e renovação das políticas urbanas. Em primeiro lugar, no que se refere a entendimentos – e respetivos compromissos – do que pode e deve ser uma nova urbanidade – no que tal comporta de novos tipos de direitos, de novas atenções ecológicas, de novas dinâmicas de criação de valor. E em segundo lugar, no que se refere ao repensar das estruturas, das competências e dos recursos político-institucionais, bem como das necessárias redes de governança e de interação entre agentes; dos sistemas urbanos às suas mais diversas escalas e configurações: as cidades, os bairros, as metrópoles, os sistemas regionais e sub-regionais de cidades.

A reflexão aqui proposta é particularmente oportuna face ainda a dois outros elementos marcantes. Em primeiro lugar, perante a profunda urbanização que sucedeu, nas décadas mais recentes, na sociedade, economia e território nacionais. Uma urbanização dirigida pelos mercados imobiliários privado e social, suportada

por investimentos em infraestruturas e equipamentos públicos (Domingues 2007, Seixas 2013) e que se desenvolveu a um ritmo vertiginoso até recentemente¹ – embora não tanto como na vizinha Espanha. A área construída (sem incluir as construções dispersas), que engloba a provisão habitacional para estratos carenciados, a ainda ténue (embora em lento crescendo) reabilitação urbana, mas também a provisão de segundas habitações e de capital de investimento imobiliário de diversas escalas, aumentou em Portugal de tal modo que se tornou uma das mais elevadas (*per capita*) da UE (Barata Salgueiro, 2007). Esta evolução conduziu à consolidação de territórios difusos e de malhas urbanas muito desestruturadas, quer nas duas grandes áreas metropolitanas, quer no centro litoral e ainda no litoral algarvio e na maioria das cidades médias/pequenas, tendo como consequência a instalação de significativas deseconomias externas, com relevantes custos em termos de eficiência dos territórios e de sustentabilidade energética e ambiental. A maior parte dos centros urbanos portugueses mantém-se – com a relativa exceção da região de Lisboa – sem dimensão e estruturação mínima para gerar e estruturar todos os potenciais ganhos habitualmente associados aos fenómenos de urbanização com esta amplitude.

Em segundo lugar, por nos encontrarmos numa dinâmica marcante de ordem global, em que as cidades e as políticas urbanas dão mostras de relevantes mudanças e reposicionamentos. Ao presente reconhecimento das cidades como elementos-charneira de desenvolvimento, alia-se no campo político uma mescla semiorgânica de alguma inovação, conjugada com uma ainda considerável desorientação². Há um forte reconhecimento das notáveis limitações na capacitação e ação governativa de muitas cidades, face aos desafios que têm diante de si. O triplo *crash* das economias de urbanização – financeiro, energético e ambiental (NEF, 2010) – em conjugação com a crise económica e social em que a Europa se submergiu, tem tido profundos impactos nas áreas urbanas, sem que muitas destas mostrem deter uma adequada capacidade para enfrentar tais desafios. Este cenário é particularmente visível num dos países mais centralistas do mundo ocidental.

Por outro lado, estas convulsões produzem resultados consideravelmente distintos nas cidades e nos sistemas urbanos portugueses. A complexidade urbana é hoje outra, muito mais profunda e sobretudo muito mais diversa, baseada em sistemas de produção muito mais flexíveis e descentralizados mas dependentes – talvez mais do que nunca – de determinados fatores que exigem uma massa crítica mínima.

¹ O número de alojamentos construídos nos primeiros 25 anos decorridos desde a entrada de Portugal na então CEE (1986) foi de cerca 4,5 fogos por hora; passando o rácio de habitantes por fogo de 3,25 para 1,85.

² Como referem diversos recentes documentos de reflexão política nestas áreas – veja-se p. ex. o muito recente relatório "Future Urban Living" (University of Birmingham, Policy Commission, 2014).

Perante uma concentração de poder decorrente do maior controlo das cadeias de valor globais e do próprio movimento de emigração para os lugares centrais (uma sobrecentralização), assiste-se ainda a uma relativa desconcentração económica e territorial, sobretudo no litoral (uma descentralização, possivelmente de carácter policêntrico). Com diferentes resultados, dependentes de uma melhor ou pior capacidade de ação política de reação por parte de cada região urbana. A verdade é que estes dois processos se retroalimentam de uma forma aparentemente paradoxal.

QUADRO 7.1. ELEMENTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO "CITIES OF TOMORROW" (COMISSÃO EUROPEIA, 2011)

As cidades são a chave para o desenvolvimento territorial e sustentável da Europa

Os modelos europeus de desenvolvimento urbano estão presentemente em risco

Existem múltiplas oportunidades para transformar as ameaças em oportunidades:

- Promover economias locais mais sustentáveis, mais inclusivas e mais resilientes
- Valorizar a diversidade social e étnica
- Combater ativamente a exclusão sócio-espacial
- Criar visões e projetos mais holísticos para o ambiente e a energia
- Fomentar o papel vital das cidades pequenas e médias
- Qualificar os espaços públicos

Novas formas de governança são essenciais

- Promover modelos de governança mais integrados, mais holísticos e mais envolventes
 - Fomentar estratégias debatidas e comprometidas
 - Capacitar geografias sociopolíticas mais multissetoriais e politicamente mais variáveis
 - Dar maior poder aos cidadãos, via inovação social e informal
 - Posicionar a prospetiva e a monitorização (sobretudo na 'gestão da mudança')
-

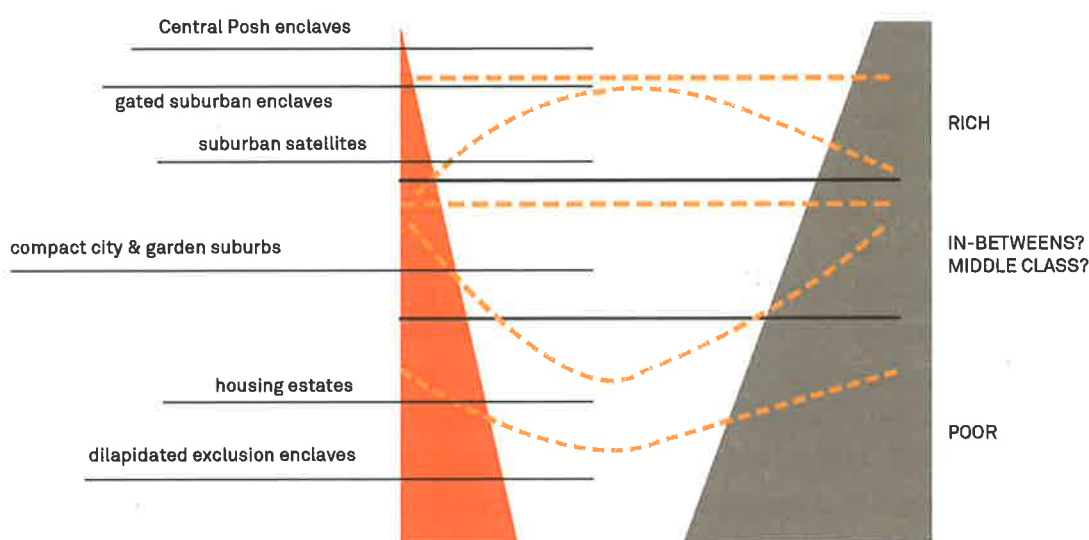
Fonte: Elaboração dos autores

Parte significativa das áreas mais metro-urbanas portuguesas terá assim tendência para se transformar em espaços de ocupação semi-compacta e semi-dispersa, com elevadas dinâmicas de mobilidade e de inter-relacionamento sócioterritorial, e onde as antigas relações de dependência hierárquica são de certa forma substituídas por relações de complementaridade entre os diferentes territórios (Dematteis, 2000). Uma tendência, no fundo, similar às tendências de escala regional dos sistemas económicos ou dos famosos distritos marshallianos (Bagnasco e Le Galés, 2000). Mas este não é um cenário de todo fiável para os sistemas urbanos de menor massa crítica, como são quase todas as cidades médias e pequenas portuguesas, com excessiva limitação de interligação geoeconómica

e mesmo política, cidades, no entanto, vitais para qualquer ordem de estratégia socioterritorial para Portugal.

A nível social, o cenário é ainda mais complexo. Existem hoje novas formas de segregação sócio espacial, desde logo face à acessibilidade aos próprios espaços de habitabilidade, de mobilidade, de empregabilidade e de usos da cidade; em cenários de rendimentos e de rendas urbanas fortemente segmentadores dos espaços de vivência em comum. Uma realidade perigosamente dinâmica face à presente crise dos sistemas e das políticas de coesão e de inclusão social, do próprio Estado-providência ou de bem-estar. Cada vez mais as classes médias e médias-baixas das sociedades urbanas se encontram consideravelmente restritas nos seus padrões de escolhas e de capacidade de autonomia (incluindo espacial) – sendo esta uma realidade que entra não poucas vezes em choque com as sempre renovadas imagéticas políticas de reabilitação e de retorno à cidade.

FIGURA 7.1. DILEMAS DAS ESTRUTURAS SOCIO-ESPACIAIS NAS CIDADES EUROPEIAS



Nota: A laranja: migrantes; a cinzento: idosos

Fonte: *Cities of Tomorrow* (Comissão Europeia, 2011:25, Maier, Karel, *op. cit.*)

7.1.1. PROPOSTAS GLOBAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como Sassen (2011) frisou recentemente, em paralelo com o reconhecimento das amplas transformações urbanas contemporâneas, haverá que reformular as estruturas políticas em seu torno, por direções igualmente profundas. Assim, e em resposta à questão levantada inicialmente; é amplamente justificável, mesmo indispensável, o desenvolvimento de uma política de cidades – ou de regeneração

urbana – que vá muito para além da aposta numa “já clássica” reabilitação urbana.

Esta nova política de cidades implica o desenvolvimento de um amplo programa de investimentos. Configura uma oportunidade para construir um novo tipo de progresso, baseado em novas abordagens socioeconómicas, ecológicas e energéticas, sustentado em estruturas renovadas de suporte político, fiscal e financeiro.

A regeneração urbana deve ser vista como um processo complexo, integrado e centrífugo, que lida com tecidos urbanos e limites político-administrativos pré-existentes mas que, ao adotar novos princípios políticos nos campos da administração, das finanças e do crédito, da governança e da participação cívica e comunitária, conseguirá ir muito para além dos velhos modelos expansionistas de produção no espaço, e dos novos modelos de reprodução financeira e de poder, mesmo que estes surjam agora em nome de reabilitação.

Estas são, igualmente, as perspetivas levantadas em relevantes assembleias europeias, como o Comité das Regiões ou o *Urban Forum*, onde é enaltecido o papel das cidades e das metrópoles europeias como veículos centrais para a saída da crise, e de fomento de um novo tipo de desenvolvimento, bem como de redes de governança inter e intra-territorial. Realçando ainda a necessidade de se entenderem as cidades como amplos sistemas territoriais, como vastas regiões funcionais, necessitando de uma maior autonomia e poder de coordenação e de decisão. No sentido, justamente, de tipificar e interligar melhor estratégias, agentes, eixos temáticos e abordagens integradas, construindo de forma coletiva processos e respostas ativas para grandes questões, como o emprego, o envelhecimento demográfico, a inclusão, o povoamento disperso e os riscos associados às alterações climáticas.

Nas estratégias inerentes ao quadro estratégico para a política de coesão Europa 2020, a Comissão Europeia definiu um claro reforço das políticas urbanas, bem como o estabelecimento de ações e de mecanismos mais transversais e flexíveis, face à futura necessidade de se combinarem distintas políticas, programas e fundos no âmbito de projetos obrigatoriamente mais integrados. Este é um processo de largo espectro, que obrigará a um reforço dos modelos de multi-governança, ou seja, a um maior envolvimento de atores regionais e locais na conceção, implementação e monitorização de programas e políticas urbanas, e mesmo na própria preparação dos contratos e acordos de parceria com agentes estaduais centrais, nomeadamente os Estados-Nação e a União Europeia.

Portugal tem – não obstante as experiências mais recentes e relevantes, como o foi a Política de Cidades POLIS XXI – relevantes *handicaps* ou sérios desequilíbrios na construção de uma cultura sociopolítica de urbanidade e de ordenamento do território, em conjugação com a elaboração de políticas públicas eficazes. Em primeiro lugar, pela ainda frágil capacitação e sofisticação dos poderes e dos instrumentos

subnacionais, tem produzido uma retroalimentação nas tendências fraturantes entre os elementos territoriais e elementos políticos, mantendo-se sérias dificuldades de capacitação territorial, muito visíveis nas fases de implementação operacional. Em segundo lugar, pelas profundas pressões e exigências da crise na (sub) condição (sub)urbana portuguesa, na mistura entre um panorama de quase 40% da população em níveis perto ou abaixo do limiar da pobreza (TESE e Dinâmia/CET, 2010) e o inevitável advento de novas formas de participação e de exigência cívica.

Pela própria condição ampla e transversal da urbanidade, as bases definidoras de um projeto político para a qualificação urbana em Portugal têm inevitavelmente diversas naturezas. Uma política de cidades que se pretenda sólida e de amplo alcance não pode, por exemplo, ser apenas baseada numa política de incentivos ou de apoios financeiros a determinado tipo de investimentos, por muito catalisadora que esta componente seja. Uma política de cidades deverá basear-se assim, e numa primeira instância, em duas grandes componentes de princípios: em primeiro lugar, em princípios de "urbanidade neomoderna" (Ferrão, 2011); em segundo lugar, em princípios de "políticas públicas de nova geração".

Os princípios de uma nova urbanidade interligam-se com a formação de velhos e novos conceitos de direitos humanos e ecológicos, entre os quais os de equidade, de sustentabilidade, e de empreendedorismo, mas também da reequação do próprio conceito de valor e da necessidade de construir, de forma mais sistemática, valor social, económico e ambiental, bem como das formas dos territórios urbanos se qualificarem nesse sentido.

Os princípios de políticas públicas para uma política de cidades, que se pretende transversal e bem sustentada, passam por quatro dimensões principais:

1. As escalas e os territórios pertinentes;
2. Os modelos institucionais e as competências;
3. As equações fiscais e financeiras;
4. As dinâmicas e redes de coordenação, de colaboração e de governança.

Veja-se, a este propósito, como o governo regional da Catalunha definiu os cinco principais aspetos-chave para o desenvolvimento de dinâmicas sustentadas de regeneração urbana, após a experiência da bem-sucedida "Lei de Bairros", que vigorou de 2003 a 2010 (Nel.lo, 2012): 1. a transversalidade das atuações; 2. a cooperação intra e inter-administrativa; 3. o envolvimento dos cidadãos; 4. a formação de consensos; 5. a avaliação de resultados. Realcem-se dois aspetos. Em primeiro lugar, a Catalunha goza, por características históricas, de um grau de autonomia local e regional dificilmente mimetizável em Portugal – tendo o nosso país que procurar desenvolver um processo de reterritorialização e de descentralização de competências

que seja acompanhado por suportes fiscais e financeiros correspondentes; tendência de todo a ser seguida presentemente, duvidosa para grande parte das elites políticas, mas de possível suporte social. Em segundo lugar, e justamente, estes desafios principais propostos pelos catalães são marcadamente de índole sociopolítica e só depois de índole técnica.

QUADRO 7.2. PRINCIPAIS DESAFIOS DAS CIDADES EUROPEIAS FACE À CRISE, SEGUNDO O RELATÓRIO "URBACT CITIES FACING THE CRISIS" (URBACT, 2010)

Políticas de promoção de emprego urbano

1. Promover o *smart*, o *green* e o *good*
 2. Trabalhar 'do lado da procura', com indústrias em simultâneo 'job-rich' e de pequena/média escala
 3. Aumentar a qualidade de vida e a atratividade de longo prazo para a cidade
-

Políticas de Governança

Focar em prioridades estratégicas para cada sistema urbano

2. Reforçar as parcerias urbanas, quer com os mais diversos níveis de governo, quer com stakeholders públicos e privados
 3. Explorar novos instrumentos financeiros, bem como baixas rendas de solos e taxas de juro
 4. Envolver utentes e stakeholders locais no repensar das questões e soluções essenciais
-

Fonte: Elaboração dos autores

De forma resumida – e sendo este um texto geral de reflexão, instrumento de um processo obviamente a amplificar – uma política de cidades para Portugal exigirá:

- O estabelecimento de uma "política de cidades" ampla, integrada, sociopoliticamente bem debatida. E nesse sentido (por debate e comprometimento de base mais coletivo), sustentada em visões de médio/longo prazo e no princípio de cumulatividade das políticas públicas. Uma política de cidades que configure princípios de um novo tipo de progresso baseado em novas abordagens socioeconómicas, ecológicas e energéticas, que implique o desenvolvimento de um amplo programa de investimentos em projetos locais e de capacitação transversal e ainda, em paralelo, renovadas estruturas de suporte político-administrativo, fiscal e financeiro.

- Será decisiva nesta política de cidades, uma "focagem programática" em valores e princípios de urbanidade, de equidade e de sustentabilidade, sustentando uma "agenda urbana" de novo sentido para o país. Estes princípios deverão

consubstanciar opções políticas decisivas, bem como as suas bases de sustentação (socioculturais, financeiras, fiscais). Defendendo-se “valores urbanos” (na reabilitação urbana, nas mobilidades suaves, na mistura de usos e sociabilidades, no emprego local, no capital social criativo, na produção e distribuição local); e penalizando-se “custos urbanos” (nos elementos poluentes, na expansão urbanística, nas mono-funcionalidades de larga escala, nos consumos energéticos e ambientais, nos consumos de solo não planeados, nas mais valias fiduciárias administrativas). Dois enfoques, a título de exemplo: incentivos à mobilidade urbana sustentável e à diminuição da utilização de automóvel privado (via medidas de agravamento fiscal deste e do incentivo ao uso de transportes públicos e os modos de transportes suaves, tal como recentemente proposto); desenvolvimento de um programa de investimentos integrados a bairros, quer em termos de infraestruturas mas sobretudo em termos socioeconómicos, ambientais e culturais.

- É ainda decisiva uma forte interligação estratégica – incluindo administrativa e de gestão – com as agendas urbanas europeias mais recentes; nomeadamente as incluídas nas estratégias da Europa 2020 – tanto face aos grandes princípios e vetores aí delineados, como face às propostas de modelos e dinâmicas de governança territorial, bem como de operacionalização e sustentação financeira de programas e de projetos. Para tal, há que começar por dinamizar a governança inerente a este campo: a discussão dos instrumentos, as trocas de experiências, o posicionamento de processos de acompanhamento, de monitorização e de avaliação.

- Mesmo considerando a necessidade de visões e ações de natureza mais integradas e transversais, bem como multinível ou multiescalares – ou precisamente por isso – torna-se igualmente decisivo o aumento da capacitação político-administrativa dos territórios mais pertinentes dos sistemas urbanos portugueses. Reconhecendo-se, neste sentido, quer a diversidade quer as especificidades dos diferentes sistemas urbanos e metropolitanos. Configurando-se soluções de eficiência política, estratégica e operacional – em plena legitimidade democrática – para os municípios urbanos, para as duas principais áreas metropolitanas, e ainda para os restantes sistemas urbano-regionais portugueses.

- A criação de bases legislativas sólidas e eficazes, assumindo-se a responsabilidade central do Estado para as políticas urbanas. De referir, a este propósito, a relevância de avaliar adequadamente as políticas de cidades e de urbanismo que se têm desenvolvido em Portugal (Pólis XXI, Pólis, Urban, Prosiurb, Procom, etc.) bem como os diversos instrumentos territoriais de planeamento em vigor (PNPOT, os PROT, os PDM, etc.), por forma a aprender com o passado recente, nas suas virtudes e defeitos.

- O paralelo desenvolvimento de instrumentos fiscais eficazes, tanto de suporte ao que deve ser entendido como de “valor urbano” (reabilitação urbana, mo-

bilidades suaves, mistura de usos e sociabilidades, emprego e capital social criativo, produção e distribuição local, etc.), como de penalização ao que deve ser entendido como de “custo urbano” (elementos poluentes, monofuncionalidades de média/larga escala, consumos energéticos e ambientais excessivos, consumos de solo não planeados, mais valias fiduciárias administrativas, etc.).

- O desenvolvimento, nesses diferentes sentidos, de uma ampla gama de instrumentos de financiamento, bem como de instrumentos de adequada análise custo-benefício, que extravasem as visões tradicionais de retorno financeiro.

- Uma proposta de modelos de governação que garanta uma gestão eficiente dos diversos vetores de política urbana a desenvolver, em conjugação com um aumento da capacitação de ação (em competências e em recursos) dos atores públicos territoriais.

- O desenvolvimento/fomento de múltiplos instrumentos de governança e de envolvimento de *stakeholders*, com obrigatoriedade de ação conjunta, numa clara preferência por dinâmicas suportadas em redes comprometidas de atores e com os cidadãos, e em programações de médio/longo prazo.

7.2. REGIÕES: REFORÇAR LIDERANÇAS OU PROMOVER EQUIDADES?

A questão de partida que aqui se propõe é a seguinte: considerando-se o território como relevante ativo nacional, devemos privilegiar os “campeões nacionais” ou antes uma solidariedade inter-regional; num país com fortes assimetrias de ocupação do espaço como Portugal?

A política de coesão europeia e o poder local desempenharam um papel essencial para garantir uma maior equidade de condições de vida a todos os portugueses, independentemente do local onde vivem. Contudo, não existe uma relação de causalidade direta entre coesão territorial e competitividade territorial. Por outro lado, o investimento público em infraestruturas e equipamentos não foi suficiente para evitar o crescente despovoamento de muitas áreas. Estes resultados têm suscitado posições distintas, com relevo, num extremo, para os que defendem a necessidade de apoiar prioritariamente as regiões com melhores condições de retoma e desenvolvimento a partir da sua inserção competitiva em redes globais e, no outro extremo, os que relembram que, por razões de justiça, de sustentabilidade dos territórios ou até de soberania, é indispensável assegurar níveis de solidariedade inter-regional que evitem o abandono de parcelas crescentes do país através de uma efetiva ocupação humana de todo o território nacional.

A questão aqui elencada relembra o típico *trade-off* entre eficiência e equidade, cuja resposta depende dos contextos e dos temas que estamos a abordar. Desde logo, coesão e competitividade não devem ser consideradas mutuamente exclusivas. A so-

lução deve passar por considerar a coesão territorial aliando duas perspectivas complementares. Em primeiro lugar, deve olhar-se para a coesão territorial, não numa mera ótica de equidade territorial (ou justiça espacial), mas numa perspectiva mais ampla de valorização territorial. Ou seja, deve juntar-se à ideia (sempre necessária) de combater disparidades regionais (essencialmente a partir de situações problemáticas) uma lógica de valorização territorial, isto é, de conceção do território enquanto oportunidade. Tal significa que se podem criar oportunidades a partir dos ativos específicos de cada território, bem como promover a identidade territorial como fator de unidade/diferenciação. Em segundo lugar, pensar em coesão territorial representa criar as condições para que um determinado contexto territorial funcione como uma "máquina bem oleada", cujas peças caminhem todas no mesmo sentido e de forma articulada. É preciso tirar partido dos patamares de desenvolvimento (dís-pares) existentes, pelo que os territórios menos desenvolvidos podem beneficiar das vantagens dos mais desenvolvidos (através de redes de cooperação ou do desenvolvimento de novas soluções que promovam uma maior articulação). Mas também significa que cada contexto territorial mais alargado (e.g. região) deve definir, conjunta e articuladamente, as orientações e os objetivos a alcançar. Resumindo, se no primeiro caso aliamos a ideia de justiça espacial à valorização do capital territorial, no segundo temos a aposta em redes, a integração territorial e a governança territorial.

O despovoamento e a desestruturação de parte significativa do território nacional a que se vem assistido não parecem permitir pensar-se na promoção da competitividade territorial sem que, simultaneamente, sejam ativadas e implementadas políticas de coesão, devidamente articuladas (pressuposto do próximo período de programação, ao considerar a lógica multifundos). A proposta para estes territórios passa pela territorialização de um conjunto de políticas públicas mais integradas, garantindo um conjunto básico de serviços públicos. A conceção de estratégias supra e intermunicipais devem ser incentivadas e apoiadas e a competitividade regional deve apostar na valorização dos recursos endógenos, reforçando a rentabilização dos investimentos locais e a criação de novos empregos.

Interessa igualmente chamar a atenção para a inconsistência associada às políticas de estabelecimento de "campeões nacionais" a partir de lógicas *top-down*, que ao longo de muitas experiências conhecidas se têm revelado infrutíferos e inconsistentes. Perceber que os territórios constituem ecossistemas particulares (de agentes, de relações de confiança e cumplicidades, de práticas, de dinâmicas de inovação e competitividade e de dotações particulares de recursos, entre outros) manifesta-se, portanto, fundamental.

Um outro aspeto igualmente importante diz respeito à adoção da Especialização Inteligente enquanto abordagem e processo de estruturação da competitivi-

dade territorial. Para além da natureza empreendedora de procura e exploração de oportunidades de desenvolvimento e de aposta na afetação dos recursos e ativos territoriais, num quadro de concorrência territorial alargada, esta abordagem torna explícita a existência de oportunidades de desenvolvimento para todos os territórios, desde que os mesmos sejam capazes de encontrar e saber valorizar a sua diversidade relacionada. Neste sentido, parece estar assim implícita uma lógica de competitividade com coesão, já que todos poderão explorar os seus nichos de competitividade (mesmo que uns sejam globalmente mais competitivos do que outros).

Por outro lado, a emergência e crescente relevância dos territórios-rede e de dinâmicas de partilha, que ultrapassa e esbate limitações geográficas e relacionamentos entre territórios e pessoas, exige e está assente em plataformas de "bem comum" e de "pró-comum" (veja-se a cada vez mais importante "*Sharing Economy*") e de novas formas de organização social, no quadro das quais as dinâmicas sociais (*bottom-up*) e a afirmação da "hélice quadrupla" (administração, universidades, empresas e cidadãos) configuram processos de desenvolvimento mais abertos e inclusivos, orientados ou privilegiando a coesão com competitividade.

Adicionalmente, deve-se ainda referir a importância do fator "confiança" nos processos de desenvolvimento, no quadro dos quais as questões da desigualdade de rendimentos e da existência de elevados níveis de desagregação social minam a existência de um clima adequado e propício à geração de competitividade, o que só pode ser alterado com políticas articuladas e integradas de coesão e competitividade.

Devemos recordar que o investimento em infraestruturas e equipamentos não evitou o despovoamento pois não interferiu nas componentes centrais que explicam a competitividade e resiliência de um território – a sua base económica e de qualificações – gerando estratégias de desenvolvimento desequilibradas e ineficazes. Esta questão está longe de ser uma especificidade portuguesa – estratégias baseadas em infraestruturas e atração de investimento sem cuidar da base económica endógena e de qualificações acentuaram o despovoamento de muitas outras regiões europeias e não só.

Não obstante, existe base empírica que sugere que investir apenas na "capital" e nas cidades "motoras" (que em Portugal seriam Lisboa e, possivelmente, o Porto) não é solução. Pelo contrário, tenderá a gerar menos crescimento do que investir em cidades e regiões de diferentes dimensões. Por um lado, numa lógica de economias de escolha, um maior portfólio faz com que pessoas e empresas possam ter um maior leque de escolhas à medida das suas preferências (e à medida que estas mudam), evitando que haja apenas uma escolha possível. Por outro lado, a concentração de investimentos nos "campeões" tenderá a preços exacerbados (e.g. de serviços, de solos) e fortes custos de congestão (segregação, mobilidade,

etc.). Neste contexto, resulta claro que as políticas de coesão territorial devem ter uma dimensão "*place-based*", reconhecendo potenciais de competitividade, ainda que diferenciados, a todos os territórios.

7.2.1. PROPOSTAS GLOBAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma sintética, enunciam-se para estas áreas as seguintes recomendações:

- É necessário adotar e privilegiar abordagens de natureza sistémica, pelo que a questão não se deverá posicionar numa dicotomia entre coesão ou competitividade, mas sim na promoção da coesão com competitividade e vice-versa. Só assim será possível gerar processos virtuosos de crescimento. Fazer da coesão um elemento de competitividade será, portanto, um fator chave de sucesso.

- No contexto português dificilmente se poderá retomar o crescimento restringindo a base de competitividade a uma ou duas cidades. Separar regiões de competitividade e regiões de coesão tenderá, não só a implicar a destruição de recursos de competitividade em cidades e regiões de menor dimensão (e.g. qualificações, pessoas e atividades endógenas perdidas por via da deslocalização progressiva para outros centros maiores), mas também à perpetuação de transferências inter-regionais não sustentáveis política e socialmente.

- É necessário definir orientações estratégicas de âmbito regional que articulem as opções de desenvolvimento por via dos quadros de financiamento comunitário (que decorrem do atual Portugal 2020) com as opções de base territorial definidas em sede dos PROT. Utilizando os novos instrumentos de cariz territorial que integram o Portugal 2020, como os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) e as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), para promover visões integradas de carácter supramunicipal e valorizar os ativos específicos de cada território.

- Perante o quadro de instabilidade e de incerteza que se vive, bem como das restrições financeiras existentes a curto-médio prazo, é necessário adotar abordagens ágeis (*agile planning*) e de tentativa-erro-aprendizagem (*learn process*) que permitam ir construindo, de forma mais experimental, aberta e colaborativa, novos processos de desenvolvimento. Este tipo de abordagens assume desde logo a rejeição das tradicionais políticas *one size fits all*, adotando abordagens mais específicas e económicas, mas que uma vez testadas e validadas são passíveis de serem escaladas e replicadas, com os necessários ajustamentos, de forma mais global.

- A implementação de políticas e estratégias deste tipo implica, todavia, um grau de capacitação de atores locais que muitas vezes não está disponível, exigindo investimentos prévios nestes domínios que permitam pensar em modelos de desenvolvimento mais equilibrados para além das infraestruturas e dos equipamentos.

A questão de partida que aqui se propõe é a seguinte: ordenar o território em cenários de crise e de transição exigirá uma desregulamentação para o crescimento, ou antes um planeamento *soft* a favor de uma transição de ordem mais socioecológica?

O atual contexto de crise financeira e económica veio pôr em causa o paradigma de ordenamento do território assente na expansão urbana e num forte investimento público em infraestruturas e equipamentos. A necessidade de retomar uma trajetória de crescimento económico e de criação de emprego, numa situação de persistente contenção orçamental, obriga a repensar as prioridades e as formas de financiamento da política de ordenamento do território. Esta necessidade suscita, no entanto, posições muito distintas, umas centradas na diminuição dos custos de contexto, através, nomeadamente, da crescente desregulamentação ao nível do licenciamento e do planeamento, e outras mais orientadas para as componentes *soft* do planeamento, como a gestão, a refuncionalização e a governança de base territorial, e para a valorização do território à luz de modelos de crescimento mais socio-ecológicos.

As possíveis posições, mais ou menos contrastantes, entre regulação vs. planeamento *soft* são o reflexo da existência de um dilema, que não tem uma solução técnica única mas cuja resolução depende em larga medida de valores e escolhas. No caso português, é previsível que um movimento pró-mercado e de forte desregulamentação tenha efeitos perversos em territórios nos quais os seus ativos de competitividade e atratividade (e.g. natureza, identidade, recursos, autenticidade) estão fortemente ligados a limites à construção e uso dos solos. Por outro lado, a imposição de critérios de preservação impõe alguns constrangimentos e pode condicionar algumas estratégias de desenvolvimento. As escolhas advêm dos valores.

A regulamentação e o planeamento do território são tardios no nosso país; resultando em importante medida da aceleração dos processos de urbanização do território e alavancados predominantemente por interesses especulativos do imobiliário e demais produção sobre o espaço (como por exemplo os espaços de distribuição comercial). Os processos de decisão estabeleceram-se essencialmente do lado dos técnicos e dos políticos, e bem menos dos cidadãos e das comunidades. A regulamentação pormenorizada e minuciosa sobre os usos do território evitou, algumas vezes, as ameaças associadas ao uso descontrolado e conflituoso do território mas também ignorou, frequentemente, as especificidades, do suporte físico e as características sociais, culturais e económicas, deixando muito pouco espaço para a criatividade e o saber locais.

Assim, em duplo contexto de crise e de transição, a política de ordenamento do território deveria ser simplificada e restrita a um conjunto de traves-mestras que garantam o uso harmonioso do espaço e preservem os bens da natureza mais

frágeis e raros, permitindo a valorização das opções específicas de cada combinação entre as pessoas e o seu sítio. Uma maneira diferente de colocar a questão (e quebrar o dilema) é saber o que, e onde, se pode desenhar como alternativa de modo a libertar recursos técnicos, financeiros e organizacionais para prosseguir estratégias mais *soft* de planeamento, baseadas em melhores modelos de governança, novas combinações de recursos e experimentação.

Será central que estas estratégias permitam dinamizar processos de crescimento e criação de emprego precisamente baseados em novas (e antigas) configurações socioecológicas. Dado que estas configurações têm uma base marcadamente territorial, a política de ordenamento do território deverá ter um papel importante neste domínio, não podendo ser substituída por outras estratégias sectoriais.

A relevância assumida pelo território³ traduz a necessidade de encontrar uma referência para a coordenação de estratégias e políticas, envolvendo atores públicos e privados e promovendo a concertação institucional. O estado social do pós-guerra, que assentava na prestação universal e territorialmente indiferenciada de serviços, deu lugar a formas de acesso aos serviços mais adaptadas aos territórios e às características das respetivas populações. As questões ambientais evoluíram da mera exigência no acesso aos recursos naturais para a preocupação com o impacto das ações antrópicas, nos ecossistemas, assumindo a sustentabilidade ambiental como um valor essencial.

Estes ecossistemas fornecem serviços essenciais para o bem-estar das populações e para o desenvolvimento económico sustentável, tais como serviços de produção (alimento, água, etc.), de regulação (dos cursos de água, da degradação do solo), de suporte (à formação de solos, dos nutrientes) e culturais (recreio, de valor paisagístico, etc.). O Relatório da Avaliação dos Ecossistemas do Milénio (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005) torna evidente que a transformação e destruição da biodiversidade e da capacidade destes ecossistemas acarreta consequências que podem ser irreversíveis. É necessário sensibilizar decisores e a população em geral para o valor económico destes serviços e bens e para a implementação de mecanismos de penalização para compensar os custos decorrentes da perda destes ecossistemas, mas também de valorização dos investimentos realizados na sua preservação. Temos de passar das medidas reativas, que seguem o princípio já estabelecido do poluidor-pagador, para as medidas pró-reativas, que privilegiam o princípio do protetor-não pagador ou o protetor-recebedor.

Uma das consequências da reapreciação do espaço e do lugar foi a crescente pressão sobre os sistemas de planeamento de forma a tornarem-se mais territoriali-

³ De acordo com Madanipour et al. (2001:39) "*the new ways of doing governance need to be linked to new ways of thinking about space, place and territory*".

zados, ou seja, a assumirem a especificidade dos lugares ou "*to give way to the proactive task of place making*" (Healey et al., 1997: 9). Assim, o problema da atual política de ordenamento do território tem menos a ver com questões de qualidade ou densidade regulatória, e mais com uma mudança de atitude que implique novas formas atuação e novas opções adotadas, nos diferentes níveis de planeamento, pelas entidades legalmente competentes. Por outro lado, também aqui o défice de participação pública é evidente, quer na sua forma organizada, quer individualmente, resumindo-se na maior parte das vezes a um exercício de defesa de interesses particulares e não da comunidade. Em termos de novos modelos integrados, baseado nas características do território, assentes em relações de proximidade e de confianças e que promovem a produção e o consumo local, temos o exemplo da produção alimentar através das denominadas bacias alimentares (*foodsheds* e/ou *foodsystems*).

Os processos de decisão política em matéria de ordenamento do território deviam incorporar conhecimentos técnicos e saberes empíricos, num processo participado de construção de consensos coletivos. Na implementação, os compromissos assumidos deviam ser respeitados e geridos com legitimidade política e responsabilidade social e territorial. O que está em causa é o processo de decisão, a forma como estas são implementadas, designadamente, a relação entre os atos de planeamento e os atos operativos. Os atos operativos podem ser encarados como atos meramente executivos completamente determinados pelo plano/projeto ou, pelo contrário, ser considerados ainda como fazendo parte do processos de planeamento.

No sistema de planeamento português (Veneza e Marques, 2014), os atos de gestão são, sobretudo, atos executivos dos planos, não se verificando grande capacidade discricionária na gestão do território, limitando, portanto, o que Faludi (1985) designa como flexibilidade do planeamento. No sistema de planeamento português, a demora na revisão dos PDM, o recurso sistemático aos Planos de Pormenor nas áreas de maior pressão urbanística e a exiguidade dos Planos de Urbanização, são especificidades sobre as quais temos de refletir, sobretudo num tempo que precisa de sistemas flexíveis e que possam desencadear processos de inovação territorial.

Em termos dos serviços públicos, as políticas de ordenamento do território podem contribuir para uma mais correta (re)organização dos serviços públicos (o que implica um debate prévio sobre o que se entende por estes serviços e qual o papel do Estado), atendendo a critérios de eficiência, qualidade e equidade (social e territorial). Os instrumentos de gestão territorial adquirem neste contexto um papel fundamental. Privilegiar escalas de intervenção supralocais transporta também benefícios ao nível da não duplicação de infraestruturas, equipamentos e serviços, bem como à definição de estratégias conjuntas para fins de apoio comunitário. ■

A evolução dos sistemas de planeamento espacial estão sob forte pressão, fruto da incerteza global, dos processos de mudança que é necessário desencadear, da escassez de recursos existentes, dos desequilíbrios socioterritoriais que se estão a intensificar, da conflitualidade de interesses em presença, e da complexidade dos desafios que a sociedade portuguesa tem de impulsionar. O envelhecimento populacional, as alterações climáticas, os novos padrões de mobilidade ou de localização de equipamentos públicos, as questões da eficiência energética, entre outros, vão marcar a agenda do ordenamento do território nos próximos anos. O papel dos urbanistas e planeadores passa pela capacidade de desencadear processos coletivos que reajam construtivamente a mudanças e pressões sobre o sistema, tendo em vista a construção de um futuro desejado ancorado na matriz territorial. Segundo Ferrão (2014), os processos de aprendizagem coletiva devem partir de competências-base existentes, da capacidade de cada território captar "coisas" novas, novas soluções, enfim, captar ideias em movimento, ligando o que está desligado, numa governança territorial multinível que precisa de escala e de capacidade de concertação.

Assim, o território deve ter um papel crucial nos processos de inovação, na identificação de um conjunto de valores e códigos sociais e no desenvolvimento de modelos de cooperação e de decisão. São espaços de "aprendizagem coletiva", no sentido em que o ordenamento e o desenvolvimento territorial é um processo de "socialização", onde está implícito o conhecimento intrínseco a um determinado contexto local ou regional. As políticas públicas de ordenamento para os territórios urbanos ou rurais devem ser equacionadas numa lógica de apoio a projetos construídos e liderados localmente. O reforço intermunicipal e a diversificação dos dispositivos de intervenção (candidaturas a projetos) implicam capacidade para conceber e implementar os projetos, em função das necessidades dos territórios. Esta capacidade de agir apoia-se cada vez mais em sistemas territoriais (ITI, DLBC e AIDU) onde as CIM têm de ser capazes de liderar. A questão que se coloca é a de saber se somos capazes de construir conhecimentos de proximidade para responder aos múltiplos desafios do desenvolvimento territorial, tendo em conta que os desafios são globais e os financiamentos não vão ter uma distribuição padronizada por instituições ou por territórios.

7.3.1. PROPOSTAS GLOBAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma sintética, enunciam-se para estas áreas as seguintes recomendações:

- Uma abordagem contemporânea de planeamento e de ordenamento do território implica prestar atenção às questões objetivas e físicas do território, mas também às preocupações sociais subjetivas implícitas a esse território (Davoudi, 2012). Isto significa que, refletir as cidades e o território passa não só pelos temas tradicionais

relativos às “questões de facto” (como os níveis de desemprego, as carências em matéria de acessibilidades, os processos de desertificação, entre muitos outros), mas também o seu entendimento enquanto “questões de interesse ou de preocupação” (ou seja, como uma avaliação das preocupações ou da sensibilidade a diferentes questões). Assim, as abordagens devem valorizar os encontros entre diferentes análises, tanto quantitativas como qualitativas. As aspirações, as preferências e as preocupações das pessoas são matérias essenciais para quem está a preparar processos de mudanças. O território ganhou, assim, lugar na configuração das políticas públicas, as quais têm evoluído de “*place-blind policy agendas*” para “*more place-focused practices*”.⁴

- O novo ciclo de prosperidade e bem-estar para o duplo contexto de crise e de transição passará necessariamente por uma política de ordenamento do território “feita à medida” (*tailored*) e pela reformulação estrutural e profunda dos paradigmas de qualidade de vida e bem-estar social vigentes nas últimas quatro décadas. O bem-estar e a qualidade da vida passa pela capacidade de se poder usufruir de um conjunto de condições objetivas como a saúde, a alimentação, o ambiente, a habitação, a educação, o lazer, etc., mas também por um leque de requisitos que são desejados (por comparação com outras pessoas ou sociedades consideradas mais desenvolvidas). A mudança de paradigma vai ser um processo demorado que obriga a uma oferta insistente de oportunidades para as pessoas poderem vivenciar outros modos de vida. Esta mudança implica o reconhecimento dos benéficos dos serviços dos ecossistemas para o bem-estar e para a qualidade de vida. Deve-se incorporar o valor dos ecossistemas (tanto a nível do tangível como do não tangível) nas políticas, criando medidas de valorização dos benefícios de proteção e de preservação dos ecossistemas que revertem localmente; sensibilizando e educando, investindo na investigação e na difusão do conhecimento para a utilização racional e eficiente dos metabolismos e serviços dos múltiplos ecossistemas do território.

- Os critérios que fundamentam as decisões devem ser claros e transparentes e deve-se passar a privilegiar escalas geográficas de intervenção supralocais (inter-municipais), que façam a ligação entre os níveis central e local, de forma a atender às especificidades de cada contexto territorial e, simultaneamente, adotar uma visão territorial mais integrada.

- É necessário adotar mecanismos de governança diferentes dos que tipicamente são utilizados, em que tendem a predominar posturas sectoriais (dentro da própria administração pública) e de fraca articulação com outras entidades. Neste contexto, a atribuição de competências a entidades que podem adotar esta visão

⁴ Em 2006, foi reconhecido pelo parlamento inglês que as políticas sociais, até aí extensivas, deveriam ter em conta o lugar onde eram concretizadas (Davoudi e Strange, 2009).

de conjunto (intersectorial), como as CCDDR ou as CIM, por um lado, e o desenvolvimento de instrumentos de natureza transversal, como os PROT ou os Planos Intermunicipais, por outro, podem contribuir para a existência de novas formas de governança territorial.

7.4. QUE FUTURO PARA AS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO?

A questão de partida que aqui se propõe é a seguinte: que novos princípios e dinâmicas para instrumentos e processos de ordenamento do território mais próximos dos espaços pertinentes, mais participados e colaborativos (cidadãos, partes interessadas), e contendo uma coordenação mais efetiva entre administrações sectoriais e de distintos níveis de governação (nacional, regional, local) em domínios fundamentais tais como urbanização, biodiversidade, floresta, alterações climáticas ou mobilidade?

Embora as políticas de ordenamento do território sejam da exclusiva competência dos estados-membros, tem-se verificado nos últimos anos uma tendência para a crescente convergência entre países europeus com tradições e culturas de planeamento bastante distintas, nuns casos por emulação e noutros como efeito indireto de orientações comunitárias em termos políticos, jurídicos e de apoios financeiros. Portugal não é exceção. Mas será essa convergência real ou aparente? Será possível adotar processos de planeamento mais estratégicos, participados e colaborativos num país com uma política de ordenamento do território relativamente recente e onde continua a prevalecer uma cultura administrativa verticalizada e sectorializada, uma cultura técnico-profissional excessivamente racionalista e um acentuado défice de cultura de ordenamento por parte de segmentos importantes da população e dos decisores públicos e privados?

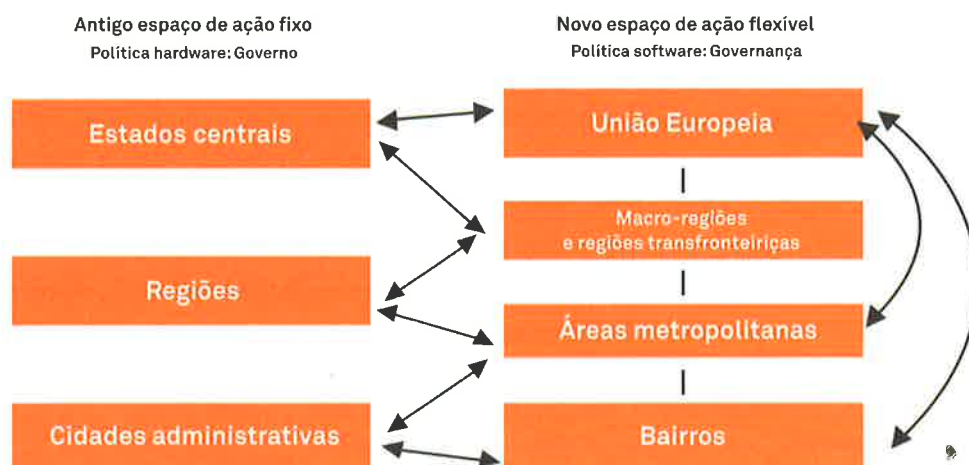
A evolução dos sistemas e culturas de planeamento a nível europeu apontam no sentido de uma maior territorialização, uma melhor integração das políticas sectoriais e uma visão prospetiva, estratégica e mais participativa (Ferrão, 2011). A evolução dos sistemas de planeamento refletem uma influência de âmbito global, associada aos processos de globalização da informação e do conhecimento, da economia e da sociedade em geral. Friedmann (2005) explana a existência de uma força homogeneizadora associada às trocas globais e Ferrão (2011) refere a significância das imputações do "Efeito Mundo". Destacam-se entre esses fatores externos, o processo de aprendizagem ou a troca de experiências e o desenvolvimento de um quadro de referência comum para o ordenamento do território que surge de uma ampla cooperação na escala transnacional, incluindo evidentemente a escala europeia. A "europeização" das políticas nacionais expressa-se claramente na proliferação de políticas comunitárias e no planeamento nacional, regional e local (Böhme, K. et al., 2008)

com reflexos numa convergência parcial dos sistemas de planeamento e das culturas de planeamento (Nadin, 2008; Ferrão, 2011; Veneza, 2013).

Mas as respostas aos desafios externos são heterogêneas, mostrando quadros internos mais ou menos resilientes, com níveis de conflitualidade ou de resistência às mudanças muito diferenciados. E como refere Nadin (2008), o sistema de planeamento é de certa forma uma expressão de alguns valores fundamentais de uma sociedade atendendo às aspirações dos governos, dos usos do solo e dos direitos e aspirações dos cidadãos. Tudo isto em conjunto resulta numa construção de sistemas e culturas híbridos, pois a diversidade cultural e sociogeográfica vai traduzir-se em formas distintas de olharmos e perspetivarmos o ordenamento do território (Sanyal, 2005; Veneza, 2013).

Embora tenha aumentado em Portugal o reconhecimento da relevância do território e dos seus matizes para a construção de políticas mais coerentes, coesas e sustentados de desenvolvimento económico, e a UE exija expressamente estratégias de base regional para a justificação dos modelos e projetos correspondentes, são ainda por demais evidentes os desfasamentos no que se refere a uma efetiva materialização de políticas transversais de impacto territorial. Perspetivas mais integradas de desenvolvimento regional e urbano, quando as há, têm-se mantido consideravelmente periféricas e parcelares, em sede quer de planeamento e de ordenamento do território, quer de novas capacitações político-administrativas em escalas crescentemente pertinentes. Nomeadamente as escalas dos sistemas funcionais regionais, as escalas dos macrossistemas regionais urbanos/metropolitanos ou, ainda, as escalas locais e de maior proximidade.

FIGURA 7.2. DAS FRONTEIRAS FIXAS ÀS FRONTEIRAS FLEXÍVEIS, DO GOVERNO À GOVERNANÇA



Fonte: Adaptado de *Cities of Tomorrow*, (2011: 87)

No final de décadas de transformações paradigmáticas, o Estado em Portugal — ou as suas elites e corporações políticas e técnicas — mantém amplas resistências, de carácter estrutural, à larga maioria das possibilidades de descentralização e de transversalização de índole político-administrativa, no sentido quer de territórios quer de dimensões organicamente mais pertinentes. Estas resistências contribuem para a sustentação dos desfasamentos e das ineficiências de *public delivery* em múltiplas áreas da governação. Como refere Ana Veneza (2013: 251), “Encontramo-nos num ‘período de crise e de transição’ caracterizado por uma tensão constante entre os efeitos negativos da desregulação liberal, sobretudo efeitos ambientais e desigualdades socioespaciais, o hiperindividualismo pós-moderno e a inércia dos sistemas de planeamento perante um mundo em rápida metamorfose” (Healey, 2006; Ferrão, 2011).

Uma das questões mais marcantes da problemática da governação e organização do território em Portugal é a questão da autonomia local e regional. Mesmo após a democratização local e um contínuo aumento do reconhecimento autárquico, as escalas subnacionais de administração continuam a debater-se com uma limitação culturalmente secular da sua autonomia, dos seus poderes, dos seus recursos. Por um lado, assistiu-se a um crescente protagonismo político por parte das autarquias, quer pela crescente capacitação sociocultural do território e da proximidade, quer face à contínua debilidade de níveis territoriais fortes acima do local e abaixo do nacional. Mas, por outro lado, a descentralização administrativa do país mantém-se pendente quer para as escalas regionais, quer para as escalas municipais. Uma tímida descentralização financeira contribuiu para alterações na afetação territorial da despesa, mas na generalidade mantém-se as resistências à realização de um exercício mais aprofundado de avaliação de modelos mais eficientes e eficazes de execução da despesa pública. O processo atualmente em curso de revisão do Quadro de Gestão Financeira Pública, no âmbito do programa de ajustamento económico e financeiro, poderia constituir uma oportunidade para a busca de melhores soluções em termos de alocação da despesa pública. Este objetivo não se afigura provável, dado os fortes condicionalismos emanados pela sua própria gestão política e financeira. Notavelmente, o processo de descentralização administrativa é também dificultado pela existência de fortes identidades locais e fracas identidades regionais, com diferentes delimitações sectoriais regionais e uma lei eleitoral ainda valorizadora das lógicas distrital e concelhia.

Deu-se indubitavelmente um importante reforço do papel atribuído aos instrumentos de gestão territorial, como o PNPOT, os PROT ou os PDM, se bem que subsistam relevantes problemas na sua implementação (ou aprovação). Os PROT e os PO regionais (ou alguns PDM) ilustram bem a componente espacial de uma

diversidade cultural, que se traduz em diferentes significados e entendimentos sobre o território, sobre a forma de pensar e fazer planeamento espacial e definir as estratégias e as normas orientadoras. Assim, "as dinâmicas de transformação coexistem conflituam com a resiliência dos sistemas e das culturas de ordenamento do território" (Veneza, 2013).

O ordenamento do território e a coesão territorial viram reforçado o seu papel enquanto objetivo no quadro das políticas públicas, sejam comunitárias, bem evidenciado no EDEC, ESPON ou Tratado de Lisboa, sejam nacionais, consubstanciado em documentos como a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Parte das dificuldades da política de ordenamento do território têm estado associadas ao potencial de geração de grandes rendas ao alterar usos do solo através de instrumentos menos visíveis (por exemplo, através dos Planos de Pormenor).

Face à incapacidade de promoção de uma efetiva descentralização político-administrativa para territórios funcionalmente mais pertinentes, tem-se assistido a algumas tentativas de reforço do nível supramunicipal, com a capacitação das áreas metropolitanas bem como das comunidades intermunicipais, no sentido de se promoverem ganhos de eficiência e eficácia na provisão de bens e serviços públicos de natureza local e regional. Tentativas estas que têm, no entanto, enfrentado dificuldades associadas à inexistência de um quadro consensualizado e legal robusto e que confira uma concomitante legitimidade.

Também ao nível das próprias políticas e estratégias territoriais tem-se verificado uma insuficiência ou ineficácia genérica das políticas de desenvolvimento regional e urbano em Portugal, fundamentalmente por assentarem em diagnósticos não integrados, parcelares e em estratégias unisectoriais, por utilizarem instrumentos de ordenamento e de intervenção lentos, desajustados e pouco participados ou porque no terreno não há capacidade de se desencadear processos de governação em rede.

Em paralelo, tem havido em alguns sectores tentativas de desenvolvimento de políticas mais transversais sobre os territórios dos sistemas regionais e urbanos do país. Um exemplo já carismático refere-se à política de cidades POLIS XXI. Esta política, desenvolvida em 2006/7 e notavelmente arrojada na sua conceção, teve, no entanto, uma taxa de execução lenta devido à dificuldade dos sistemas administrativos e técnicos existentes no terreno se capacitarem para as adaptações e configurações necessárias a uma cultura mais estratégica, transversal e participativa de gestão e de ordenamento dos territórios. Registem-se, a propósito, as recomendações feitas nesses âmbitos pela OCDE, identificadas no quadro seguinte.

QUADRO 7.3. ALGUMAS RECOMENDAÇÕES PARA A QUALIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS REGIONAIS EM PORTUGAL

Melhorar a articulação entre política de inovação e política regional. Uma contínua carência de políticas de valorização do potencial humano e de promoção das atividades baseadas no conhecimento.

Estimular projetos baseados em recursos regionais competitivos e diferenciadores. Promovendo redes, parcerias e compromissos entre protagonistas regionais.

Apoiar as regiões mais atrasadas e de baixa densidade, na descoberta de nichos de desenvolvimento – concentrados nos respetivos mercados locais e regionais.

Clarificar as funções das CCDR, enquanto promotoras de maior coerência entre políticas e cooperação/compromisso.

Melhorar os mecanismos de avaliação (contínua), bem como de promoção de boas práticas.

Reforçar o papel da promoção de estratégias globais, coletivos e de longo prazo (muito nomeadamente, no governo central), face à presente mutação de paradigmas de base.

Fonte: Adaptado do Estudo Territorial da OCDE sobre Portugal (2008:21-23)

Não existe muita investigação aprofundada, até ao momento, sobre a forma como os urbanistas, planeadores e outros técnicos se estão a adaptar à governação em rede. A pesquisa de Healey (1997: 309) mostra que os técnicos tradicionais, em muitos casos, se transformam em mediadores e corretores de conhecimento, tornando a informação disponível, de uma forma facilmente assimilável, aos processos de desenvolvimento de políticas. A comunicação é crucial nos processos: envolver a colaboração e o diálogo entre os vários tipos de agentes, coordenar e facilitar a comunicação entre projetos, regular as redes de trabalho e debater objetivos políticos. Precisamos de estratégias profissionais e gestores de projeto ou de processo. Os técnicos têm de ser mais cooperantes com os representantes eleitos e mais respeitadores das responsabilidades políticas.

A governação em rede é exigente em termos de tempo e recursos, e muitos assuntos poderão não ser suficientemente críticos para atrair e manter o compromisso dos participantes. O uso das redes de governação corre riscos, nomeadamente quando há falta de transparência na tomada de decisões ou quando se excluem os mais vulneráveis. Também levanta questões sobre a responsabilidade e fidelidade aos princípios democráticos. Promover a diversidade na participação e uma maior transparência nas decisões e atividades podem contribuir para resolver algumas destas questões, mas ainda há muito para fazer para promovermos uma maior conciliação entre a governação em rede e a democracia.

7.4.1. PROPOSTAS GLOBAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma sintética, enunciam-se para estas áreas as seguintes recomendações:

- A governação tem de ser desenvolvida em rede e de forma colaborativa. O governo terá de assumir um papel ativo. O sector público tem acesso a recursos, orçamentos, capital humano, autoridade e legitimidade democrática – elementos essenciais à governação em rede. Pode definir os alvos e a direção globais a seguir; pode oferecer incentivos para a cooperação; pode criar fóruns para o diálogo sobre as ações a implementar; e pode definir e providenciar indicadores para monitorizar atempadamente o desenvolvimento das ações.

- Assim, a governação do território passa por uma auto-organização e um conjunto de atividades diversas. A sua eficiência dependerá da diversidade de participantes e atividades, da interação e do *feedback* e de uma seleção coletiva das ações a prosseguir. Deviam-se patrocinar entidades para tratar da meta-governação, da orientação, incentivo, possibilitação e gestão. Podem ser entidades que não fazem, mas direcionam e incentivam outros a fazer, criando as ligações necessárias para que as dinâmicas se sucedam e a inovação política se desenvolva.

- Pode-se enunciar algumas recomendações em matéria de educação e formação. Devem-se desenvolver maiores esforços na preparação de estudantes para estes papéis emergentes. Os planeadores necessitam de competências de moderação, negociação, mediação, construção em rede e gestão. Eles terão de possuir conhecimentos sobre uma ampla variedade de questões urbanas e territoriais.

- São necessárias igualmente novas linhas de investigação. Em essencial medida interligadas com a sustentação, monitorização e revisão das políticas públicas em torno do território. Desde logo, haverá que identificar as redes socio-territoriais que já existem, e compreender como funcionam e se desenvolvem. Haverá que avaliar as formas como práticas, normas e atitudes estão a evoluir em relação à complexidade crescente dos desafios territoriais. Ou ainda, analisar os acordos institucionais emergentes que permitem que as redes e as colaborações tenham um papel útil na governação e no desenvolvimento dos territórios, complexos e em grande mutação.

7.5. PROPOSTA INTEGRADA DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TERRITÓRIO E AS CIDADES EM PORTUGAL

Encontramo-nos perante um intenso período de transição das sociedades e dos territórios. A presente crise e os desfasamentos dos macrossistemas obrigam a uma difícil formação e implementação de agendas transformadoras, em paisagens de considerável fractalidade instalada nos próprios sistemas de governação

(Agamben, 2009). Os efeitos de diversas “danças descompassadas”, se por um lado acentuam as urgências e as pressões para a mudança, por outro lado dificultam o desenvolvimento de capacidades endógenas de transformação. Tais ubiquidades são particularmente relevantes para a afirmação das dimensões políticas do território. O reconhecimento de influências e de externalidades de sentido “glocal”, virtualmente para todos e em todos os locais, coloca o desenvolvimento das “*place-based policies*” num trilho claro, mas conturbado (Barca, McCann e Rodriguez-Pose, 2012). Especialmente, quando obriga a conjugar elementos de resiliência com elementos de radicalidade.

Os atuais desafios nas áreas do território e das cidades em Portugal são de grande monta. Para os enfrentar, novas formas de governação e de desenvolvimento e ativação política afiguram-se essenciais. As estruturas sociopolíticas e administrativas necessitam de ser mais integradoras, mais flexíveis, mais participativas; bem como deter perspetivas mais holísticas sobre como mitigar problemas e apoiar potencialidades. A governança territorial terá de ter um carácter mais político, com níveis mais fortes de legitimidade e de participação, desde as fases iniciais de cada política e/ou processo. O desenvolvimento de políticas públicas nestas áreas – bem como decerto noutras – terá de ser mais baseada em processos de discussão e comprometimento. O que obrigará a uma reformulação do papel e da própria cultura do Estado, tendo de ser mais interligada com “as questões emergentes” no campo do território e das cidades, e com um aumento de uma “inteligência geográfica”, tanto analítica como prospetiva e, finalmente, deliberativa. A subsidiariedade deve ser um princípio base de uma geografia sociopolítica necessariamente mais multissectorial e com maior capacidade de lidar com diferentes tempos e espaços. Tal significa um poder local, regional e metropolitano com maiores responsabilidades e recursos, reduzindo os poderes excessivamente unisectoriais da administração central do Estado; bem como o desenvolvimento de visões sistémicas e de longo prazo, baseadas em visões compartilhadas de futuro.

Juntamente com a defesa de princípios globais, deve-se igualmente reconhecer que os processos de tomada de decisão necessitam de ser genuinamente mais participativos e socialmente mais significantes. O princípio da subsidiariedade deve ser igualmente aplicável ao sector privado: será importante para determinar quais os ativos, os produtos e os serviços que são mais valorizáveis nas diferentes escalas (local, regional, nacional, internacional). Por exemplo, uma maior produção local vai exigir um reaprender de muitos saberes entretanto semiesquecidos. Dos serviços públicos à agricultura e à indústria, da manufatura aos serviços terciários simples e avançados, a revisão das escalas mais apropriadas significa equipar os territórios com os meios para tal.

Este é um documento de assumida reflexão propositiva, em campos obviamente abertos para debate e para prospectiva sociopolítica. Para além das propostas globais de políticas públicas já elencadas para cada uma das temáticas acima listadas, de seguida sistematizam-se recomendações de âmbito mais integrado, para o desenvolvimento de estruturas de políticas públicas, que permitam uma ativação da governança territorial em "paulatina capacitação" e em "aprendizagem ativa". Estas são recomendações que se organizam em torno das seguintes questões: Como promover uma abordagem mais contemporânea do ordenamento do território, que alie às questões objetivas e físicas do território as preocupações sociais subjetivas implícitas a esse território e que promova uma maior participação pública nos processos de tomada de decisão? Como articular a organização administrativa do território com os espaços de geometria variável? Como promover intervenções estratégicas locais de base territorial? Como ligar o global (desde logo, as estratégias Europa 2020) ao local (redes, parcerias, estratégias, investimentos), e vice-versa (tirando justamente partido das redes em dinâmicas da globalização), numa ótica de governança multinível e de articulação de políticas? Como fomentar a cultura cívica de uma comunidade face ao território e como promover uma cultura de ordenamento do território, quer do ponto de vista da formação, quer do ponto de vista analítico-científico? E finalmente, como monitorizar e avaliar as políticas públicas de base territorial?

1. Uma abordagem ampla e contemporânea do ordenamento do território, e implicitamente do desenvolvimento das cidades e dos territórios em geral, implica prestar a maior atenção sociopolítica às questões objetivas e físicas do território, mas também às preocupações sociais subjetivas implícitas a esse território. Tendo sido recentemente instituído o Concelho de Concertação Territorial (que inclui representantes do governo e da organização territorial do Estado); defende-se não somente que este órgão tenha maior protagonismo nas visões políticas do país; mas que este protagonismo se sobreleve, sobretudo, em maior interligação com as políticas socioeconómicas – no que poderia fazer mais sentido a existência de um Conselho de Concertação Social e Territorial. Efetivamente, a territorialidade deve ser vista nas interrelações entre as "características naturais e físicas, as expectativas sociais, as normas culturais, as dinâmicas de poder e as negociações políticas" (Davoudi, 2012). Pressupõe que os territórios são também fruto de visões imaginativas e de narrativas construídas (Sandercock, 2003). Sabemos que as aspirações, as preferências e as preocupação normalmente não constam nos "estudos de caracterização" ou nos documentos de "estratégia", mas são cada vez mais essenciais para quem está a preparar um processo de mudança. Em termos legislativos e regulamentares, os grandes princípios devem ser suportados em quadros de debate e compromisso, no sentido de um ordenamento territorial mais integrado e mais participado, que

nomia criativa e sectores de especialização inteligente, de maior valor acrescentado), bem como para sectores e regiões mais carenciadas (exemplos: regiões mais envelhecidas e descapacitadas de equipamentos).

4. Haverá que dotar a administração pública de uma maior eficácia, cultura subsidiária e de partilha de recursos, bem como de uma atitude *"result-driven"* na operacionalização das políticas e programas. Desde logo, na interligação com princípios e exigências programáticas a debater mas que, em grande medida, já se encontram muito estabelecidos em documentos internacionais, incluindo de cariz programático, tais como as que se encontram em sede das estratégias Europa 2020. Quer no âmbito dos seus principais eixos e objetivos temáticos (por exemplo, no apoio à transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores; na promoção da inclusão social e no combate à pobreza; na adaptação às alterações climáticas e na prevenção e gestão de riscos; na promoção da mobilidade sustentável; quer no âmbito das suas propostas de governança e de dinâmica socio-territorial (os investimentos territoriais integrados, as ações inovadoras para o desenvolvimento urbano sustentável, o desenvolvimento local de base comunitária). Da mesma forma, reforçar uma cultura de subsidiariedade, de governança multinível e multi-social, na coordenação e na cooperação de políticas de base territorial. O que exigirá contrariar as visões exclusivamente sectoriais assentes nos interesses ou nas visões de cada Ministério. Em quadros de crescente fractalização da ação sociopolítica, será decisiva uma capacitação para a governança inter-agentes e para a construção de compromissos ativos, nos territórios mais pertinentes e para cada estratégia, perante uma inevitável (e mesmo desejada) "geografia multivariável". A articulação estratégica territorial e comunitária entendida justamente nos quadros operacionais das propostas da Europa 2020 mostra bem algumas destas possíveis direções. Por seu lado, a recente carta para uma governação multinível, aprovada pelo Comité das Regiões, também segue estas perspetivas.

5. O fomento do "conhecimento territorial" afigura-se crucial. Os instrumentos de aprendizagem e de "recapitação cultural" para o território, no aparelho administrativo do Estado e na sociedade em geral. Uma capacitação que começa no ensino básico até ao superior, e desde a formação inicial até à formação contínua. Devem-se desenvolver competências de "banda larga" e reforçar os conhecimentos sobre uma ampla variedade de questões. Ter um amplo conhecimento sobre os desafios globais e uma ampla capacidade de reconhecer o que diferencia os lugares. A comunidade técnico-profissional deve também saber comunicar, moderar, negociar, mediar, construir em rede e gerir. É fundamental dominar as metodologias de construção de cenários para o futuro. São necessárias igualmente novas linhas de investigação, em primeiro lugar tendo em vista uma melhor compreensão e

interpretação das linhas de força de evolução dos territórios, nas suas diferentes especificidades e escalas, e em segundo lugar visando uma melhor sustentação, monitorização e revisão das respetivas políticas públicas.

6. Justamente, devem ser desenvolvidas estruturas e processos de avaliação e de monitorização das políticas públicas de base regional e urbana; notavelmente quando nesta decorrerem processos incrementais de capacitação. Será necessário criar observatórios urbanos e territoriais. A avaliação confere legitimidade e credibilidade junto dos decisores e da opinião pública, numa lógica de prestação de contas e responsabilização (*accountability*). O exercício de avaliação e monitorização é um sistema dinâmico e em permanente atualização, capaz de receber e recolher a informação, estruturar e articular indicadores, analisando e interpretando os progressos e as mudanças, "assessorando" a avaliação do processo e dos resultados, de forma a melhorar os procedimentos, através da introdução de alterações quer nas ações quer nos próprios objetivos e metas, num circuito cíclico de aprendizagem coletiva. Em termos territoriais é preciso monitorizar nomeadamente as alterações climáticas, os processos de desertificação, os riscos naturais e tecnológicos, a eficiência energética, as alterações no uso do solo, as vulnerabilidades sociais, o emprego e o desemprego, a qualidade de vida e o bem-estar social.

A criação das condições institucionais e políticas para a concretização das múltiplas orientações aqui sugeridas, passa por uma ampla dinamização de processos de mudança. Processos de mudança a enquadrar em estratégias públicas de âmbito nacional (objetivos, princípios, resultados a atingir) com uma administração central e autárquica eficiente, cooperante e responsável, capaz de dinamizar processos democráticos, reticulares e polinucleados. É necessário formar e capacitar "agentes de mudança", capazes de induzir lógicas e processos de inovação em matéria de desenvolvimento territorial bem como de ordenamento do território. A inovação — e a conseqüente mutação de paradigmas, às mais diversas escalas — — expande-se de forma centrífuga, através da confiança entre diferentes agentes (públicos, privados, associativos, cidadania), na sua perceção de problemas, de necessidades e de oportunidades; e de um clima de abertura onde todos sintam que podem acrescentar algo. Tal clima implicará uma mudança consideravelmente radical na forma de pensar, de desenhar e de processar as políticas públicas.

- Agamben, G. (2009). *O que é um contemporâneo? E outros ensaios*, Argos, Santa Catarina, Brasil.
- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes d'urbanisme*, Paris: Editions de l'aube.
- Bagnasco, A. e Le Galès, P. (ed.) (2000). *Cities in contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Böhme, K. et al. (2008) "The Europeanization of Planning", in Faludi, A. (Ed.) *European Spatial Research and Planning*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, pp. 225-248.
- Barata Salgueiro, T. (2007). "Transformação Urbana", In Medeiros, C. A. (dir.) e Barata Salgueiro, T. e Ferrão, J. (coord.) *Geografia de Portugal (volume 2)*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Barca, F. & McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). "The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches". *Journal of Regional Science*, Wiley Blackwell, vol. 52(1) 134-152, 02.
- Brenner, N. (2004). "Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000", *Review of International Political Economy*, 11, pp.447-488.
- Dematteis, G. (2000). "Spatial images of European urbanization", in Bagnasco e Le Galès, *Cities in contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Davoudi, S. e Strange, I. (2009). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London and New York: Routledge, The RTPI Library Series.
- Davoudi S. (2012). "The Legacy of Positivism and the Emergence of Interpretive Tradition", *Spatial Planning, Regional Studies*, 46:4, pp.429-441.
- Domingues, Á. (2007). *Cidade e democracia – Trinta anos de transformação urbana*, Lisboa: Argumentum,
- Faludi, A. (1985). *Flexibility in Zoning: the Australian Case*, PLANNER.
- Ferrão, J. (2014). "A Inovação no Desenvolvimento Territorial Sustentável", *Conferências de Aljustrel: Cidadania, Inovação & Território*, Aljustrel, 4 e 5 de abril.
- Ferrão, J. (2012). A Geografia da Crise in conferência "Portugal em mudança – diversidades, assimetrias, contrastes", Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian,
- Friedmann, J. (2005) "Globalization and the Emerging Culture of Planning", in *Progress in Planning*, 64, (3).
- Gaspar, J. e Simões, J.M. (coord.) (2006). "Planeamento e ordenamento do território", In Carlos Alberto Medeiros (dir.), *Geografia de Portugal (volume 4)*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: UK: Macmillan Press.
- Healey, P. (2004). "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", in *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1), pp.45-67.

- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. London, UK: Routledge.
- Latour B. (1993). *We Have Never Been Modern*, trad. por Porter C., Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour B. (2005). *From Realpolitik to Dingpolitik, or How to Make Things Public* (disponível em <http://www.bruno-latour.fr/node/208>, acesso em 15 setembro de 2014).
- Madanipour, A., Healey, P. e Hull, A. (2001), *The Governance of Place, Space and Planning Processes*, Aldershot: Ashgate.
- Marques, T. e Alves, P. (2010) "O desafio da governança policêntrica", *Prospectiva e Planeamento*, vol. 17, pp. 141-164.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Nello, (2012), "The Challenges of Urban Renewal: Lessons from the Catalan Experience in João Seixas and Abel Albet (ed.), *Urban Governance in Southern Europe*. London, Ashgate.
- New Economics Foundation (2010), *The Great Transition*. London: NEF.
- OCDE (2008), *OECD Territorial Reviews: Portugal*. Lisboa: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
- Sandercock, L. (2003), "Out of the closet: the importance of stories and storytelling in planning practice", *Planning Theory and Practice* 4(1), 11-28.
- Sassen, S. (2011) "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza" in *Revista eure* (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 9-34.
- Sanyal, B. (2005) "Hybrid Planning Cultures: the Search for the Global Cultural Common, in Sanyal, B. (Eds.), *Comparative Planning Cultures*, New York and London: Routledge pp.3-25.
- Seixas, J., Tulumello, S., Corvelo, S. e Drago, A. (2014). "The reproduction of the crisis and the pressures of the urban spaces – Crossed tensions and intensions on the changing dynamics of the political spaces in Lisbon" Presentation on the seminar "Nation-States crisis, austerity and cities transformation in Europe", Lisboa: ICOT.
- Seixas, J. (2013), *A cidade na encruzilhada*. Porto: Edições Afrontamento.
- TESE e Dinâmia/CET (2010), *À tona de água*. Lisboa: Estudo Associação Tese.
- University of Birmingham (2014). *Future Urban Living*, Birmingham Policy Commission.
- Veneza, A. (2013) "Sistemas e Culturas de Planeamento: fatores e dinâmicas de mudança", *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, nº 3 (junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. pp. 249- 273.
- Veneza, A. e Marques, T. (2014). "A construção da flexibilidade no sistema de ordenamento do território português", *Encontro anual Ad Urbem: O Plano ainda vale a pena? Incerteza e flexibilidade na gestão territorial*, Ad Urbem (no prelo).



JOÃO LOBO ANTUNES

Universidade de Lisboa



JOÃO SEIXAS

ICS



JORGE BRAVO

NOVA Information
Management School

Professor Jubilado da Faculdade de Medicina de Lisboa e Presidente Emérito do Instituto de Medicina Molecular, de que foi fundador. Entre 1971 e 1984, lecionou no Instituto Neurológico da Universidade de Columbia, em Nova Iorque. Foi *Fellow* da Fundação Fulbright e da Fundação Matheson. Foi professor visitante em numerosas instituições, como a Universidade de Pequim. É autor de mais de 170 artigos científicos e sobre temas culturais, e de quatro volumes de ensaios. Publicou uma coletânea de escritos sobre ética, *Inquietação Interminável* (2010), e uma biografia de Egas Moniz. Na coleção da Fundação Francisco Manuel dos Santos, publicou em 2012 o ensaio *A Nova Medicina*, onde analisa a evolução da medicina nas últimas décadas. Fez parte da Comissão que, sob liderança de Lord Crisp, elaborou o estudo "The Future for Health" promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian, recentemente apresentado. Ganhou o Prémio Pessoa (1996), o Prémio da Universidade de Lisboa (2012) e a medalha de honra da Sociedade Europeia de Neurocirurgia de que foi Presidente. É Conselheiro de Estado desde 2006.

Professor e investigador universitário nas áreas dos estudos urbanos, da sociopolítica urbana e da economia das cidades e das metrópoles. Investigador associado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; pesquisador associado do Observatório das Metrópoles, UFRJ/Brasil. Consultor da Câmara Municipal de Lisboa e do programa URBACT (Políticas Urbanas, Comissão Europeia). Comissário da Carta Estratégica de Lisboa. Coordenador de diversos projetos científicos e aplicados de desenvolvimento urbano e de regeneração urbana. Diversas publicações científicas de âmbito nacional e internacional. Livros mais recentes: *Urban Governance in Southern Europe* (2012, Ashgate, Londres); *A Cidade na Encruzilhada* (2013, Afrontamento, Porto); *Governança de Proximidade* (INCM, Lisboa, 2014). Professor convidado da Universidade Autónoma de Barcelona e da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Cronista de temas urbanos no jornal *Público*. Sócio e co-administrador da livraria Ler Devagar.

Professor na Universidade Nova de Lisboa — Information Management School (NOVA IMS). É doutorado e licenciado em Economia pela UE e Mestre em Economia Monetária e Financeira pelo ISEG-UTL. É Professor Convidado da Université Paris-Dauphine em Paris. Coordena o Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores e é membro do Banco BBVA Pensions Institute. É consultor do INE, dos Ministérios das Finanças e da Solidariedade e Segurança Social e de grandes seguradoras nas áreas de *risk management & pension systems*.